BS2016009179 / 30-5-2016

Aan de minister van Defensie
Mevrouw J. Hennis-Plasschaert
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Ref: Klankbordgroep Vervangende Onderzeebootcapaciteit
Datum: 30 mei 2016

Excellentie,

Na uw instelling van een Klankbordgroep Vervangende Onderzeebootcapaciteit (hierna 'klankbordgroep') begin april 2016 heeft de klankbordgroep zich de afgelopen twee maanden gebogen over de onderbouwing van de behoefte aan een vervangende onderzeebootcapaciteit voor de Nederlandse krijgsmacht. Met deze brief voorziet de klankbordgroep het ministerie van Defensie van een onafhankelijke bespiegeling over de behoeftestellingsfase (DMP-A).

De klankbordgroep heeft zich specifiek gericht op de redenering van Defensie bij de beantwoording van de twee centrale vragen in deze behoeftestellingsfase: **waarom** moet de Nederlandse krijgsmacht blijven beschikken over een onderzeebootcapaciteit en **wat** voor taken moet deze onderzeebootcapaciteit kunnen uitvoeren? Het is nadrukkelijk niet aan de klankbordgroep om te oordelen over het uiteindelijke vervangings- en investeringsbesluit.

Na een korte uiteenzetting over de werkwijze van de klankbordgroep volgt het oordeel van de groep op hoofdlijnen. Dit oordeel wordt vervolgens uiteengezet aan de hand van een drietal thema's (internationale veiligheidssituatie, technologische ontwikkeling en internationale samenwerking). De brief sluit af met een aantal specifieke aanbevelingen voor de behoeftestellingsfase en een doorkijk naar de onderzoeksfase (DMP-B).

Werkwijze

Op basis van de door Defensie beschikbaar gestelde informatie heeft de klankbordgroep op constructieve wijze van gedachten kunnen wisselen met vertegenwoordigers van uw departement. Deze interacties hebben zich vooral gericht op een vroege conceptversie van het departementaal vertrouwelijke A-document en de concept A-brief van Defensie aan het parlement.[1] Door mee te lezen met versies van deze documenten en door ook onze eigen bevindingen tussentijds met de stellers te delen en te overleggen, is er gemeenschappelijk een beter begrip ontwikkeld over wat de cruciale vragen zijn en zijn zowel de documenten als onze brief hierop toegesneden.

De centrale vraag voor de klankbordgroep was: zijn wij overtuigd van de antwoorden van Defensie op de 'waarom' en 'wat' vragen? De argumentatie van Defensie is getoetst aan drie cruciale punten:

[1] Vanwege veiligheidsrestricties heeft de klankbordgroep geen inzage gehad in geheime informatie

1) Heeft Defensie een samenhangende toekomstgerichte analyse van de internationale veiligheidssituatie opgesteld waaruit blijkt dat a) de *capabilities* waarover onderzeeboten beschikken ook in de toekomst een rol spelen en b) dat een continuering van de bijdrage die Nederland levert in de internationale context (specifiek NAVO) zinvol is?

2) Heeft Defensie voldoende rekening gehouden met de technologische ontwikkelingen waardoor de vermogens die onderzeeboten nu bieden in de toekomst wellicht door alternatieve platformen geboden kunnen worden?

3) Heeft Defensie voldoende ruimte gecreëerd om met andere landen/marines te komen tot samenwerking bij de ontwikkeling, bouw en exploitatie van onderzeeboten?

De klankbordgroep heeft op basis van de taakopdracht en de beschikbare tijd duidelijke grenzen in acht genomen. Onze werkzaamheden en deze brief zijn een onafhankelijke toets van de onderbouwing van Defensie van de behoeftestelling voor de vervanging van de bestaande onderzeebootcapaciteit. De klankbordgroep heeft geen (eigen) alternatieve onderbouwing of een aanvullende analyse opgesteld en oordeelt niet of de voor vervanging beschikbare reservering elders binnen Defensie doelmatiger kan worden ingezet.

Oordeel
Als we de onderbouwing van Defensie op de 'waarom' en 'wat' vragen toetsen aan de drie bovenstaande punten, stelt de klankbordgroep vast dat de analyse op punt 1) nog verder kan worden verbeterd. Defensie heeft in deze fase punten 2) en 3) op een voor ons overtuigende wijze geadresseerd, al zullen deze punten in de onderzoeksfase (DMP-B) nog een nadere beschouwing vereisen die tot lastige keuzes kan leiden.

Onderbouwing
Voor wat betreft punt 1) adviseert de klankbordgroep om extra aandacht te besteden aan een meer integrale toekomstgerichte analyse van de internationale veiligheidssituatie. Waaruit blijkt de behoefte om ook op langere termijn te beschikken over onderwatercapaciteit en hoe verhoudt deze behoefte zich tot de expeditionaire capaciteit waarover Nederland nu als één van de weinige landen binnen de NAVO beschikt? In het A-document wordt de '*NATO Maritime Vision 2020 and beyond*' genoemd, maar verder worden geen toekomstgerichte studies aangehaald die zich specifiek richten op ontwikkelingen in het internationale maritieme domein. In het verlengde daarvan is de analyse over de toegevoegde waarde van een Nederlandse onderzeebootcapaciteit in de toekomst, specifiek vanuit NAVO-perspectief, te mager. Er is geen beschouwing van de kwantitatieve ontwikkeling van onderzeebootcapaciteit in NAVO-verband ten opzichte van de (toekomstige) dreigingen en daardoor ook geen nadere onderbouwing van de NAVO *shortfalls* en de mogelijke rol van Nederland bij het beperken daarvan.

In zowel de nota 'In het belang van Nederland' als de visiebrief over de toekomst van de onderzeedienst worden de Nederlandse expeditionaire onderzeeboten bestempeld als nichecapaciteit: schaarse capaciteiten waarover een beperkt aantal EU- en NAVO lidstaten beschikt. Wat in de behoeftestellingsfase voor de klankbordgroep niet voldoende naar voren komt, is waarom Nederland in

de toekomst wederom deze nichecapaciteit zou moeten kunnen aanbieden in internationaal verband. Het is voor de klankbordgroep dan ook niet duidelijk geworden in hoeverre de Nederlandse behoeftestelling met de NAVO en de EU (of met NAVO- en EU-bondgenoten) is afgestemd. Dit klemt te meer omdat de vier specifieke militaire vermogens die de huidige Walrusklasse kenmerken (krachtige wapendrager, politiek stuurmiddel voor strategische beïnvloeding, verkenner en uitvalsbasis voor *special forces*) bij uitstek in bondgenootschappelijk kader (zullen) worden ingezet.

Het is zeker in de onderzoeksfase (DMP-B) belangrijk om (meer) inzicht te krijgen in het belang dat onze bondgenoten hechten aan Nederlandse onderzeebootcapaciteit in algemene zin en het relatieve belang van de verschillende specifieke *capabilities* die het platform kan leveren. In het verlengde hiervan vraagt de klankbordgroep zich af of en hoe de NAVO en de EU het militaire en technologische overwicht in het onderwaterdomein op langere termijn zullen gaan borgen?

Deze kritische vragen impliceren niet dat de analyse ten aanzien van de internationale veiligheidssituatie nu helemaal ontbreekt. De crux van de kritiek is dat de argumentatie voornamelijk is gebaseerd op de situatie anno 2016. Bij de besluitvorming over de vervanging van de onderzeebootcapaciteit gaat het echter om een inschatting van de situatie over 15-30 jaar.

Defensie houdt rekening met de impact van nieuwe technologie en verliest daarbij de ontwikkelingen omtrent onbemande (semi)autonome systemen niet uit het oog. De Nederlandse vervangende onderzeebootcapaciteit moet zijn toegerust op samenwerking met (semi)autonome systemen, aldus Defensie, maar hierbij past een kanttekening. Defensie gaat er nu vanuit dat alleen onderzeeboten als platform kunnen dienen voor (semi)autonome systemen. Er wordt echter ook geëxperimenteerd met andere lanceerplatforms zoals oppervlakteschepen. In de onderzoekfase (DMP-B) zou Defensie hier ook ruimte voor moeten bieden.

Wij adviseren om in de onderzoeksfase ook aandacht te besteden aan de technologische ontwikkelingen in onderzeebootbestrijding die van invloed kunnen zijn op de kwetsbaarheid van de vervangende onderzeebootcapaciteit. Met andere woorden, hoe toekomstbestendig is de eigenschap van de onderzeeboot om heimelijk te kunnen opereren?

Defensie zal in de onderzoeksfase meerdere varianten en concepten voor internationale samenwerking bij de bouw en de exploitatie van onderzeeboten in beschouwing nemen. Door nu nog niet te kiezen voor een specifieke vervangingsvariant ontstaat er ruimte om allerlei vormen van internationale samenwerking expliciet in de afwegingen van de onderzoeksfase te betrekken. In het spectrum van 'wereldwijd inzetbare onderzeebootcapaciteit' tot '*homeland security* onderzeebootcapaciteit' worden voor de hand liggende samenwerkingsverbanden niet op voorhand uitgesloten en ontstaat er mogelijk ruimte voor *out of the box* opties. De klankbordgroep is er van overtuigd dat dit in dit stadium een zinvolle benadering is.

Aanbevelingen samengevat
Op basis van de bovenstaande analyse heeft de klankbordgroep de volgende aanbevelingen geformuleerd. Deze kunnen, waar mogelijk en wenselijk, nog worden meegenomen in de voltooiing van

de behoeftestellingsfase en zijn in ieder geval bedoeld als aandachtspunten voor de onderzoeksfase (DMP-B).

a. Een verdergaande toekomstgerichte analyse van:

   i. De internationale veiligheidssituatie en de implicaties hiervan voor de gewenste *capabilities* van de vervangende onderzeebootcapaciteit. Het is cruciaal dat deze analyse, waar mogelijk, wordt aangevuld met informatie over de mate waarin internationale partners de vervanging van de Nederlandse onderzeecapaciteit wenselijk achten en aan welke *capabilities* in internationaal verband behoefte is.

   ii. Het belang van het borgen van militair en technologisch overwicht in het onderwaterdomein binnen de NAVO en de EU op de langere termijn.

b. In dit verband adviseren wij om in de onderzoeksfase in ieder geval minstens de volgende vier opties nader te verkennen: een nul-variant (geen onderzeebootcapaciteit), een expeditionaire variant, een *homeland security* variant en een variant met onbemande onderzeeboten waarbij bijvoorbeeld een oppervlakteschip het lanceerplatform is. Wij gaan er daarbij van uit dat in de expeditionaire en *homeland security* varianten de onderzeeboten ook als platform kunnen dienen voor onbemande onderzeeboten. Wij denken dat met deze ten minste vier varianten de belangrijkste afwegingen (militaire vermogens, budgettaire kaders en technologische ontwikkelingen) in de B-fase kunnen worden geëxpliciteerd, ter voorbereiding op de besluitvorming.

c. De klankbordgroep adviseert om in de onderzoeksfase meerdere varianten voor internationale samenwerking te bezien bij nadrukkelijk zowel de bouw als de exploitatie en daarbij technologische ontwikkelingen op het gebied van onbemande systemen, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, niet uit het oog te verliezen.

d. De klankbordgroep acht het van groot belang dat, gegeven de financiële kaders, er direct na aanvang van de onderzoeksfase duidelijke criteria worden gedefinieerd aan de hand waarvan de bovengenoemde vier opties tegen elkaar worden afgewogen in een kosten-batenanalyse. Het bepalen van de *total value of ownership* is een complexe aangelegenheid, maar toch acht de klankbordgroep het essentieel dat er een duidelijk raamwerk komt voor het meten van de waarde van een vermogen ten opzichte van de door het vermogen veroorzaakte kosten. De groep adviseert hierbij de productiviteitsratio van de investering, gedefinieerd als *total value of ownership* gedeeld door *total cost of ownership*, als leidraad te nemen. Internationaal zijn er al diverse methodologieën ontwikkeld om dit complexe proces te doorlopen (bijvoorbeeld het door de Amerikaanse luchtmacht gehanteerde *Analysis of Alternatives*). Wij pleiten er dan ook voor om daar waar mogelijk de al bestaande *best practice* op dit gebied te volgen.

Hoogachtend,

Ir. drs. Jeroen van de Veer (voorzitter)

Ir. Annet Aris MBA (lid)

Prof. dr. Ruud Janssens (lid)

André de Jong (lid)

Luitenant-generaal b.d. dr. Dirk Starink (lid)